



Universität Augsburg

Institut für
Mathematik

Richard Peifer, Daniel Lübbert, Kai-Friederike Oelbermann, Friedrich Pukelsheim

**Direktmandatsorientierte Proporzanpassung:
Eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl ohne
negative Stimmgewichte**

Preprint Nr. 21/2011 — 23. Dezember 2011

Institut für Mathematik, Universitätsstraße, D-86135 Augsburg

<http://www.math.uni-augsburg.de/>

Impressum:

Herausgeber:

Institut für Mathematik

Universität Augsburg

86135 Augsburg

<http://www.math.uni-augsburg.de/pages/de/forschung/preprints.shtml>

ViSdP:

Friedrich Pukelsheim

Institut für Mathematik

Universität Augsburg

86135 Augsburg

Preprint: Sämtliche Rechte verbleiben den Autoren © 2011

Richard Peifer, Daniel Lübbert, Kai-Friederike Oelbermann und Friedrich Pukelsheim¹

Direktmandatsorientierte Proporzanpassung: Eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl ohne negative Stimmgewichte

Mit Urteil vom 3. Juli 2008 erteilte das Bundesverfassungsgericht dem Bundestag den Gesetzgebungsauftrag, die als grundgesetzwidrig erkannten negativen Stimmgewichte aus dem Bundeswahlgesetz zu entfernen. Der Aufsatz entwickelt eine neue Reparaturoption, die direktmandatsorientierte Proporzanpassung. Das Verfahren ist frei von den verfassungswidrigen negativen Stimmgewichten und erscheint als direkte Fortschreibung des alten Wahlsystems. Es ist eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl und es bewahrt das Zweistimmen-System. Es garantiert jedem Wahlkreissieger das Direktmandat und es gewährleistet einheitliche Erfolgswertgleichheit der Zweitstimmen im gesamten Wahlgebiet.

I. Einleitung

Der Effekt des negativen Stimmgewichts kann dazu führen, dass die Zweitstimme eines Wählers ihre Wirkung nicht zu Gunsten, sondern zu Lasten der gewählten Partei entfaltet.² Diese absurde Gegenläufigkeit befand das Bundesverfassungsgericht für grundgesetzwidrig und gab dem Bundestag auf, negative Stimmgewichte aus dem Bundeswahlgesetz (BWG) zu entfernen. Seit dem Urteilsspruch wurden in der Literatur diverse Reparaturoptionen diskutiert.³ Im September 2011 führte der Innenausschuss des Bundestages eine Sachverständigenanhörung durch, um die Gesetzentwürfe der Regierungskoalition CDU/CSU und FDP und der Oppositionsfractionen SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu analysieren.⁴ Die Anhörung führte nicht dazu, die vier Entwürfe auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen.⁵

¹ Richard Peifer B.Sc. ist Informatikstudent an der Universität des Saarlandes. Dr. Daniel Lübbert ist Mitarbeiter der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags; der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder. Diplom-Mathematikerin Kai-Friederike Oelbermann ist Assistentin und Professor Dr. Friedrich Pukelsheim ist Ordinarius, beide am Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen im Institut für Mathematik der Universität Augsburg.

² BVerfGE 121 (2009) 266–317 [294]. Negative Stimmgewichte wurden erstmals thematisiert von H. Meyer, KritV 77 (1994) 312–362 [321]. Siehe auch F. Pukelsheim, DVBl 123 (2008) 889–897 [892], W. Schreiber, BWahlG-Kommentar zum Bundeswahlgesetz, Köln 2009 [242], H. Meyer, Die Zukunft des Bundestagswahlrechts, Baden-Baden 2010 [59].

³ So H. Meyer, DVBl 124 (2009) 137–146, J. Isensee, DVBl 125 (2010), 269–277, D. Lübbert/F. Arndt/F. Pukelsheim, ZParl 42 (2011) 426–435 m.v.w.N.

⁴ Die Anhörungsakten sind auf der Internetseite www.uni-augsburg.de/pukelsheim/2011Berlin abrufbar.

⁵ Der Gesetzentwurf der Regierungskoalition wurde am 29. September 2011 vom Bundestag verabschiedet und am 2. Dezember 2011 verkündet (Bundesgesetzblatt I S. 2313–2314).

Ein neuer Vorschlag, der wesentliche Anliegen aller vier Gesetzentwürfe aufnimmt, soll im Folgenden unter dem Namen *direktmandatsorientierte Proporzanpassung* nachgereicht werden.⁶ Wir erläutern das Verfahren in Abschnitt II. Die vom Bundesverfassungsgericht beanstandeten negativen Stimmgewichte treten bei diesem Verfahren nicht auf. Es garantiert jedem Wahlkreissieger das Direktmandat und gewährleistet bundesweite Erfolgswertgleichheit der Zweitstimmen (Abschnitt III). Abschließend werden die Gemeinsamkeiten diskutiert, die das neue Verfahren mit den Gesetzentwürfen teilt (Abschnitt IV).

II. Direktmandatsorientierte Proporzanpassung

Die Abgeordneten des Bundestages werden nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt (§ 1 Abs. 1 BWG). Die direktmandatsorientierte Proporzanpassung folgt dieser Vorgabe, indem sie Kandidatenaufstellung und Stimmgebung des alten Systems beibehält und die Verbindung von Personen- und Verhältniswahl neu ausgestaltet. Die Ergebnisse der Personenwahl – die Direktmandatserfolge – werden in jedem Verfahrensschritt mitgeführt, um sie bei der Verhältniswahlauswertung würdigen zu können. Unsere prototypischen Auswertungen vergangener Bundestagswahlen legen nahe, mehr als nur die Direktmandatsgewinne selbst vorzumerken. Beispielsweise errang die CDU bei der Wahl 2009 bundesweit 173 Direktmandate und die Oberzuteilung wies ihr ebenso viele Verhältnis-sitze zu. Die Wahlkreissieger würden den Sitzanspruch voll ausschöpfen, Listenmandate zur verhältnismäßigen Berücksichtigung der Landeslisten stünden keine zur Verfügung.⁷

Zur Umgehung dieses Engpasses wird die Zahl der bundesweiten Direktmandate jeder Partei, für die zwei oder mehr Landeslisten zugelassen sind, um einen festen Prozentsatz erhöht und das erhöhte Ergebnis als *Mindestsitzzahl* vorgemerkt. Wir halten einen Aufschlag von zehn Prozent für sachgemäß, zudem erscheinen damit die zahlenmäßigen Verfahrensschritte hinlänglich transparent. Letztendlich bleibt es dem Gesetzgeber überlassen, für welchen Erhöhungsaufschlag er sich entscheidet. Dank Erhöhung verbleiben den Parteien mit mehreren Landeslisten immer einige Listenmandate. Im Beispiel der Wahl 2009 würden auf diese Weise für die CDU 17 Listenmandate bereitgestellt.⁸

6 Angestoßen durch die Initiative des Erstautors *Richard Peifer*, nachdem er die Anhörungsakten studiert hatte.

7 Der CDU-Landesverband Brandenburg müsste sich mit einem einzigen Wahlkreissieger begnügen, obwohl dort die mehr als 300'000 CDU-Zweitstimmen normalerweise etwa vier oder fünf Sitze erwarten ließen.

8 17 = zehn Prozent von 173. — Für den CDU-Landesverband Brandenburg hätte eine Erhöhung um vier Sitze (zweieinhalb Prozent von 173) ausgereicht, weil der 174., 176. und 177. Sitz nach Brandenburg ginge. Der 175. CDU-Sitz wäre der Landesliste Bremen zugeteilt worden, auf die über 80'000 Zweitstimmen entfielen.

Für Parteien mit nur einer Landesliste wird keine Erhöhung vorgesehen, weil eine verhältnismäßige Berücksichtigung mehrerer Landeslisten nicht ansteht.⁹

Mit den so festgelegten Mindestsitzzahlen führt die direktmandatsorientierte Proporzanpassung die gewohnte Oberzuteilungsrechnung durch. Im Regelfall ist die Gesamtsitzzahl¹⁰ groß genug, damit nach der Oberzuteilung alle Parteien ihre Mindestsitzzahlen erreichen oder übertreffen. Der Regelfall wäre bei allen Bundestagswahlen bis 2005 eingetreten. Für die Unterzuteilungen der Parteisitze an die jeweiligen Landeslisten wird das direktmandatsbedingte Divisorverfahren mit Standardrundung (Augsburger Zuteilungsverfahren) angewandt.¹¹ Schaubild 1 dokumentiert die Auswertung der Wahl von 2005 zum 16. Deutschen Bundestag. Ein Blickfang (●) hebt die Zeilen hervor, in denen Mindestsitze oder Direktmandatsgewinne mehr Sitze erfordern, als der verhältnismäßige Sitzanspruch bereitstellen würde.

Im Ausnahmefall der Wahl von 2009 ist die Gesamtsitzzahl zu klein, um in der Oberzuteilung alle Mindestsitzzahlen zu befriedigen. Von 598 Ausgangssitzen würden auf die CDU nur 173 statt der vorgemerkten $173 + 17 = 190$ Sitze entfallen, auf die CSU nur 42 statt 45. Wie der Name Proporzanpassung suggeriert, wird hier die Sitzzahl nach oben angepasst, bis die Ergebnisse der verhältnismäßigen Sitzzuteilung die vorgemerkten Mindestsitzzahlen erreichen oder übertreffen.¹² Im Fall der Wahl 2009 sind Mindestsitze und Verhältnisrechnung erstmals bei Hausgröße 653 reibungsfrei miteinander verbunden, siehe Schaubild 2.

Der folgende Normierungsvorschlag soll zeigen, dass die direktmandatsorientierte Proporzanpassung sich ohne größeren Aufwand in das BWG einpasst. § 6 beinhaltet die Oberzuteilung der Sitze auf Bundesebene und regelt somit die parteiliche Zusammensetzung des Bundestags. § 7 behandelt die parteiinternen Unterzuteilungen, die die personelle Zusammensetzung des Bundestags bestimmen, und resümiert verfahrenstechnische Details. Die übernommenen Textstücke des alten Gesetzes sind dementsprechend neu platziert.¹³

9 Diese Regelung betrifft derzeit nur die CSU in Bayern. Eine Ausnahme bildete die Wahl zum 3. Deutschen Bundestag 1957, in der die CSU mit zwei Landeslisten kandidierte (Bayern und Saarland).

10 § 1 Abs. 1 BWG: 598 (früher 656 bzw. 496).

11 Siehe etwa *F. Pukelsheim*, DVBl 123 (2008) 889–897 [894].

12 Rechentechnisch reicht ein einziger Anpassungsschritt: Für jede Partei werden die Zweitstimmen durch (Mindestsitzzahl – 0,5) geteilt. Der kleinste dieser Quotienten liefert einen Divisor für die Endzuteilung.

13 Wie das BWG 2011 verzichtet die Neufassung von § 7 auf die Erwähnung von Listenverbindungen. Überhangmandate sind passé, das Nachrückverbot wird obsolet (§ 48 Abs. 1 Satz 2). Diese Folgeänderungen und andere (§§ 3, 46) sind hier nicht ausgeführt. — Die Regelung in § 7 Abs. 2 Satz 4, dass bei zu kurzen Landeslisten die überzähligen Sitze unbesetzt bleiben, könnte alternativ analog zu § 7a Abs. 6 Sätze 3–4 aus dem Entwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bestimmen, überzählige Sitze an andere Landeslisten weiterzugeben; bei den bisherigen Bundestagswahlen hätte sich dies nicht ausgewirkt.

§ 6 Oberzuteilung an die Parteien auf Bundesebene

(1) [Zuteilungsberechtigung] ¹Für die Verteilung der nach den Landeslisten der Parteien zu besetzenden Sitze werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben. ²Satz 1 findet auf Parteien nationaler Minderheiten keine Anwendung. ³Nicht berücksichtigt werden die Zweitstimmen derjenigen Wähler, die ihre Erststimme für einen im Wahlkreis erfolgreichen Bewerber abgegeben haben, der nicht von einer nach Satz 1 zu berücksichtigenden Partei vorgeschlagen ist.

(2) [Mindestsitze] ¹Für jede Partei wird die Zahl ihrer im Wahlgebiet vorgeschlagenen und erfolgreichen Wahlkreisbewerber als Mindestsitzzahl festgestellt. ²Die Mindestsitzzahlen der Parteien, für die mehrere Landeslisten zugelassen sind, werden um 10 vom Hundert erhöht und zur nächstliegenden ganzen Zahl gerundet. ³Zahlenbruchteile, die gleich 0,5 sind, werden aufgerundet.

(3) [Oberzuteilung] ¹Von der Gesamtsitzzahl (§ 1 Abs. 1) wird die Zahl der erfolgreichen Wahlkreisbewerber abgezogen, die nicht von einer nach Abs. 1 Satz 1 zu berücksichtigenden Partei vorgeschlagen sind; die verbleibenden Sitze werden wie folgt an die Parteien vergeben. ²Für jede Partei wird die Summe ihrer Zweitstimmen durch einen Zuteilungsdivisor (Bundesdivisor) geteilt. ³Das gemäß § 7 Abs. 3 zur nächstliegenden ganzen Zahl gerundete Teilungsergebnis ist die Sitzzahl der Partei. ⁴Der Zuteilungsdivisor ist gemäß § 7 Abs. 4 so zu bestimmen, dass alle zu vergebenden Sitze zugeteilt werden. ⁵Erhält eine Partei weniger Sitze, als ihre Mindestsitzzahl vorgibt, wird die Zahl der gemäß Satz 1 zu vergebenden Sitze erhöht, bis bei erneuter Berechnung nach den Sätzen 2 bis 4 jede Partei ihre Mindestsitzzahl erreicht oder übertrifft.

(4) [Mehrheitsklausel] ¹Erhält eine Partei, auf die mehr als die Hälfte der zu berücksichtigenden Zweitstimmen entfallen ist, nicht mehr als die Hälfte aller Sitze, werden für sie so viele weitere Sitze geschaffen, bis sie über eine absolute Sitzmehrheit verfügt. ²Eine erneute Berechnung nach Abs. 3 findet nicht statt.

§ 7 Unterzuteilungen an die Landeslisten der Parteien

(1) [Unterzuteilung] ¹Die nach § 6 einer Partei zustehenden Sitze werden ihren Landeslisten zugeteilt unter der Maßgabe, dass die Sitzzahl einer Landesliste nicht kleiner ist als die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze. ²Für jede Landesliste wird die Summe ihrer Zweitstimmen durch einen Zuteilungsdivisor (Parteidivisor) geteilt. ³Das gemäß Abs. 3 zur nächstliegenden ganzen Zahl gerundete Teilungsergebnis oder, falls größer, die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze ist die Sitzzahl der Landesliste. ⁴Der Zuteilungsdivisor ist gemäß Abs. 4 so zu bestimmen, dass alle der Partei zustehenden Sitze zugeteilt werden.

(2) [Mandatierung] ¹Von der für jede Landesliste so ermittelten Abgeordnetenanzahl wird die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze abgerechnet. ²Die restlichen Sitze werden aus der Landesliste in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt. ³Bewerber, die in einem Wahlkreis gewählt sind, bleiben auf der Landesliste unberücksichtigt. ⁴Entfallen auf eine Landesliste mehr Sitze als Bewerber benannt sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt.

(3) [Standardrundung] ¹Die Teilungsergebnisse in Abs. 1 und § 6 Abs. 3 werden wie folgt gerundet. ²Zahlenbruchteile unter 0,5 werden auf die darunter liegende ganze Zahl abgerundet, solche über 0,5 werden auf die darüber liegende ganze Zahl aufgerundet. ³Zahlenbruchteile, die gleich 0,5 sind, werden so aufgerundet oder abgerundet, dass die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze eingehalten wird; ergeben sich dabei mehrere mögliche Sitzzuteilungen, so entscheidet das vom Bundeswahlleiter zu ziehende Los.

(4) [Divisorbestimmung] ¹Der jeweilige Zuteilungsdivisor in Abs. 1 oder § 6 Abs. 3 wird wie folgt bestimmt. ²Zunächst wird die Gesamtzahl der jeweiligen Zweitstimmen durch die Gesamtzahl der jeweils zu vergebenden Sitze geteilt. ³Werden danach mehr Sitze zugeteilt als zu vergeben sind, ist der Zuteilungsdivisor so heraufzusetzen, bis die Zahl der zu vergebenden Sitze erreicht ist; werden zu wenig zugeteilt, ist er entsprechend herunterzusetzen.

III. Verfahrensbewertung

Bei der Bewertung des neuen Verfahrens konzentrieren wir uns auf drei Punkte. Erstens ist das Verfahren immun gegen die negativen Stimmgewichte, die das Bundesverfassungsgericht für grundgesetzwidrig befand. Zweitens führt es zu einer optimalen Erfolgswertgleichheit der Zweitstimmen im gesamten Wahlgebiet. Drittens bewahrt es die Personenwahlergebnisse auf Landesebene, nimmt aber dafür föderale Unproportionalitäten in Kauf.

1. Abwesenheit negativer Stimmgewichte

Im Regelfall kommt die direktmandatsorientierte Proporzanpassung mit der Bundestagsgröße von 598 Sitzen zurecht. Nur im Ausnahmefall wird die Hausgröße angepasst, damit alle Parteien ihre Mindestsitzzahlen erreichen oder übertreffen und gleichzeitig in einem möglichst den Stimmenzahlen angenäherten Verhältnis im Bundestag vertreten sind.¹⁴ Dass dabei die Zweitstimme eines Wählers ihre Wirkung nicht zu Gunsten, sondern zu Lasten der gewählten Partei entfaltet, kann nicht eintreten.

Für die nach der Oberzuteilung einer Partei zustehenden Sitze werden in der parteiinternen Unterzuteilung die Stimmenerfolge aus Personen- und Verhältniswahl so verbunden, dass je Landesliste das bessere Ergebnis die Oberhand behält und das schlechtere zurücktritt.¹⁵ Das bessere Ergebnis kann bei weniger Zweitstimmen nicht größer werden, Gegenläufigkeiten werden unmöglich. Der vom Bundesverfassungsgericht monierte Effekt des negativen Stimmgewichts, dass die Zweitstimme eines Wählers ihre Wirkung zu Lasten der gewählten Partei entfaltet, ist in den parteiinternen Unterzuteilungen ebenfalls ausgeschlossen.

2. Erfolgswertgleichheit der Zweitstimmen in der bundesweiten Oberzuteilung

Ist in der Oberzuteilung die endgültige Hausgröße erreicht, kommt für die Sitzzuteilung wie bisher das Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) zum Einsatz, das mit dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen vorzüglich harmoniert.¹⁶

Das Verfahren ist neutral und braucht keinerlei Sonderklauseln, um Unterschiede in Landesgrößen, Parteistärken oder Wahlbeteiligungen angemessen Rechnung zu tragen. So

¹⁴ BVerfGE 121 (2009) 266–317 [296].

¹⁵ Das *bessere Ergebnis* der Landesliste einer Partei ist das *Maximum* $\max\{D, V\}$, wobei mit *D* die Direktmandatsgewinne und mit *V* der verhältnismäßigen Sitzanspruch bezeichnet sei. Das Maximum kann nicht wachsen, wenn *D* oder *V* kleiner werden. Im Gegensatz dazu operierte das BWG 2008 mit der *Unterschiedszahl* $D - V$, die wächst, wenn *V* kleiner wird. Diese Gegenläufigkeit führte im Zusammenspiel mit Ober- und Unterzuteilung zu den beanstandeten negativen Stimmgewichten im BWG 2008.

¹⁶ Siehe F. Pukelsheim, DVBl 123 (2008) 889–897 [890] m.v.w.N.

hätten bei der Wahl 2009 zur Deckung der 45 CSU-Wahlkreissieger anfangs drei Sitze gefehlt, die für sich genommen eine Anpassung von 598 auf 641 Bundestagssitze bewirkt hätten. Die Proporzanpassung würde in der Folge jede der Parteien – auch die großen – in angemessenem Verhältnis bedenken. Umgekehrt lässt die Verfahrensneutralität auch die Zweitstimmen für kleine Parteien in einem kleinen Land – wie für die FDP in Bremen – verhältnismäßig zur Geltung kommen.¹⁷

Durch die Anpassungsstrategie für die Bundestagsgröße bleiben alle Direktmandate immer erhalten, inklusive der früheren Überhangmandate. Jedoch ist die Kategorisierung in reguläre Mandate, Überhangmandate und Ausgleichsmandate nunmehr inhaltsleer. So würde bei der Wahl 2009 die Hausgröße von 598 auf 653 Sitze angepasst. Die hinzutretenden 55 Sitze sind weder als Überhangmandate noch als Ausgleichsmandate identifizierbar. Es gibt keine eindimensionale Kausalität, gemäß der die Sitze nur auf die Erststimmen oder nur auf die Zweitstimmen zurückzuführen wären. Die verbundene Auswertung von Erststimmen und Zweitstimmen bietet damit keinen Platz für das Konstrukt eines doppelten Stimmgewichts. Die Erststimmen als Erfolg der Personenwahl und die Zweitstimmen als Ergebnis der Verhältniswahl bedingen sich gegenseitig und liefern erst im Verbund die schlussendlichen Sitz-zuteilungen an die Parteien (Oberzuteilung) und ihre Landeslisten (Unterzuteilungen).¹⁸

3. *Föderale Unproportionalitäten in den parteiinternen Unterzuteilungen*

Während die bundesweite Oberzuteilung mit dem Motto *Verhältniswahl vor Personenwahl* den Grundcharakter einer Verhältniswahl trägt,¹⁹ gestatten die parteiinternen Unterzuteilungen mit der Umkehrung *Personenwahl vor Verhältniswahl* eine angemessene Gewichtung der Direktmandate.²⁰ Einer Landesliste werden so viele Sitze zugeteilt, wie die Zahl ihrer Wahlkreissieger ausmacht oder, falls größer, wie die Verhältnisrechnung ergibt. Die Verfahrensvorschrift, die dazu in den Unterzuteilungen eingesetzt wird, ist die direktmandatsbedingte Variante des Divisorverfahrens mit Standardrundung (Augsburger Zuteilungsverfahren).²¹

17 F. Pukelsheim/C. Schuhmacher, AJP/PJA 20 (2011) 1581–1599 [1587], konkretisieren die Auswirkungen unterschiedlicher Wahlkreis-Kennzahlen am Beispiel des Kantons Zürich.

18 Die Nachrückerregelung aus Landeslisten in § 48 Abs. 1 Satz 1 BWG kann unverändert fort dauern. Zur Vermeidung von Nachwahlen könnte § 24 BWG analog zu Nr. 9 im Gesetzentwurf der SPD geändert werden.

19 BVerfGE 121 (2009) 266–317 [297].

20 BVerfGE 121 (2009) 266–317 [296].

21 Die vorher gegebenenfalls vorgenommene Hausgrößenanpassung stellt sicher, dass die Unterzuteilungen ein widerspruchsfreies Ergebnis zulassen, wenn die Direktmandate als Nebenbedingung garantiert werden.

Die direktmandatsbedingte Verfahrensvariante liefert eine durch die Direktmandatsgewinne bedingte und somit differenzierte Erfolgswertgleichheit.²² Differenzierungen der Wahlgleichheit bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets besonderer, sachlich legitimierter “zwingender” Gründe.²³ Diese würden wir im Erhalt der Personenwahlergebnisse und in der Respektierung der föderalen Gliederung des Wahlgebiets als gegeben ansehen. Sind somit in den Untertzuteilungen föderale Unproportionalitäten grundsätzlich erlaubt, bleibt zu klären, mit welcher Intensität in das – gleiche – Wahlrecht eingegriffen wird. Es mag dahin gestellt bleiben, wo die verfassungskonforme Eingriffsgrenze zu ziehen wäre. Sie scheint uns in einiger Ferne zu liegen, wenn wir uns an der bisherigen politischen Wirklichkeit orientieren.²⁴

Was den Ausnahmefall der Wahl 2009 angeht, würden föderale Unproportionalitäten nur bei der CDU-Untertzuteilung auftreten. Die direktmandatsorientierte Proporzanpassung würde dafür 190 Sitze bereitstellen, vier weniger als der Ist-Zustand mit $173 + 21 = 194$ Sitzen. Der Unterschied zwischen diesen beiden Sitzzuteilungen ist so gering, dass wir keine grundsätzlich unterschiedlichen Wertigkeiten erkennen können.²⁵ In früheren Jahren wären bei acht Wahlen insgesamt elf Fälle von Untertzuteilungen mit Unproportionalitäten aufgetreten. Diese Zuteilungen hätten sich von denen unterschieden, die das – erfolgswertoptimale – Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) geliefert hätte. Das Bundesverfassungsgericht misst Wahlfehler am Einfluss auf die Mandatsverteilung.²⁶ Diesem Maßstab folgend beziffern wir den Unterschied durch die Anzahl der Mandatstransfers, die es braucht, um die tatsächliche Zuteilung in die erfolgswertoptimale Zuteilung zu überführen. Die 2009 tatsächlich vollzogene Zuteilung der CDU-Landeslisten unterschied sich von der hypothetisch-erfolgswertoptimalen Zuteilung um zwölf Transfers bei 194 Sitzen. Die früheren elf Fälle hätten Unproportionalitäten von meist schwächerem oder höchstens gleichem Ausmaß produziert.²⁷ Aus quantitativer Sicht ist kein signifikanter Hinweis erkennbar, dass das neue Verfahren ernsthafte Probleme mit sich gebracht hätte.

22 Dies betrifft nur Parteien, für die bei der Endzuteilung in mindestens einem Land die Zahl der Wahlkreissieger größer ist als der standardgerundete Zweitstimmenquotient. (Dies sind Parteien, für die nach altem Recht Übermandate angefallen wären.) In allen anderen Fällen wird wie in der Oberzuteilung dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit in bestmöglicher Weise Genüge getan.

23 BVerfGE 121 (2009) 266–317 [297].

24 BVerfGE 121 (2009) 266–317 [298].

25 Im Ist-Zustand haben Hamburg und Berlin je einen Sitz mehr, Nordrhein-Westfalen zwei Sitze. Schon ein Erhöhungsaufschlag von zwölf Prozent würde die beiden Zuteilungen gleich machen.

26 BVerfGE 58 (1982) 175–176.

27 1994 CDU-Untertzuteilung: dreizehn Transfers bei 232 Sitzen, 1998 SPD-Untertzuteilung: dreizehn Transfers bei 285 Sitzen.

IV. Aus Vier mach Eins

Nach Einschätzung der Autoren realisiert die direktmandatsorientierte Proporzanpassung wesentliche Anliegen der vier in die Beratungen eingebrachten Gesetzentwürfe. Der Koalitionsentwurf von CDU/CSU und FDP betont, nicht ausschließlich dem Zweitstimmenproporz zu folgen, sondern auch die Ergebnisse der vorgeschalteten Mehrheitswahl in Form der Direktmandate der Wahlkreisbewerber zu erhalten.²⁸ Die direktmandatsorientierte Proporzanpassung folgt dem Zweitstimmenproporz zwar in der Oberzuteilung, in der es um die parteiliche Zusammensetzung des Bundestags geht. Aber in den parteiinternen Unterzuteilungen, die die personelle Zusammensetzung bestimmen, wird der Zweitstimmenproporz zugunsten der Personenwahl eingeschränkt, um die Direktmandate der Wahlkreissieger zu erhalten. Dies gilt auch für die Mandate, die bisher dem Überhang zuzurechnen waren. Die Gesamtheit der Direktmandate einer Partei werden durch mindestens zehn Prozent Listenmandate ergänzt, um etwaige parteiinterne Unproportionalitäten in Grenzen zu halten.²⁹

Die drei Entwürfe der Opposition liegen vergleichsweise enger beieinander.³⁰ Sie unterscheiden sich darin, wie ihre jeweilige Oberzuteilung die Parteien behandelt, deren bundesweite Zahl der Wahlkreissieger größer ist als der Sitzanspruch aus der Verhältnisrechnung: Kappung der schwächsten Wahlkreissieger (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN), Anpassung der Hausgröße auf der Grundlage einer Vorabkalkulation (SPD) und Ausgleich der Unterschiedszahl(en) durch Anpassung der Hausgröße (DIE LINKE). Den Entwürfen ist gemeinsam, die parteiinternen Unterzuteilungen auf die direktmandatsbedingte Variante des Divisorverfahrens mit Standardrundung (Augsburger Zuteilungsverfahren) zu gründen.

Das hier vorgestellte Verfahren der direktmandatsorientierten Proporzanpassung sehen wir als Synthese dieser vielfachen Zielsetzungen. Es richtet die Oberzuteilung ebenfalls auf die Verhältnismäßigkeit zwischen den Parteien aus und garantiert gleichzeitig allen Wahlkreissiegern ihr Direktmandat. Föderale Unproportionalitäten bei den parteiinternen Unterzuteilungen werden durch den Puffer der garantierten Mindestsitzzahlen abgedeckt, ohne dass dabei verfassungswidrige negative Stimmgewichte entstehen können.

28 Bundestagsdrucksache 17/6290 (28. Juni 2011) [8].

29 Bundestagsdrucksache 17/6290 (28. Juni 2011) [12].

30 Bundestagsdrucksachen 17/4694 (9. Februar 2011), 17/5895 (24. Mai 2011), 17/5896 (25. Mai 2011).

Schaubild 1: Direktmandatsorientierte Proporzanpassung, Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. Sep. 2005

16. WP 2005	mindestens Dir.+10%		zuteilungsberechtigte Zweitstimmen		Sitzzuteilung <i>Quotient</i> <i>Sitze</i>	
SPD	145+15=160		16'194'665		213.1	213
CDU	106+11=117		13'136'740		172.9	173
FDP	0+	0= 0	4'648'144		61.2	61
LINKE	3+	0= 3	4'118'194		54.2	54
GRÜNE	1+	0= 1	3'838'326		50.504	51
CSU	44	= 44	3'494'309		46.0	46
Sa. [Bundesdivisor]	299		45'430'378		[76'000]	598

SPD	Dir.	Zweitst.	<i>Quotient</i>	<i>Sitze</i>	CDU	Dir.	Zweitst.	<i>Quotient</i>	<i>Sitze</i>
SH	5	655'361	8.2	8	SH	6	624'510	7.9	8
MV	4	314'830	3.9	4	MV	3	293'316	3.7	4
HH	6	365'546	4.6 ●	6	HH	0	272'418	3.4	3
NI	25	2'058'174	25.7	26	NI	4	1'599'947	20.2	20
HB	2	155'366	1.9	2	HB	0	82'389	1.0	1
BB	10	561'689	7.0 ●	10	BB	0	322'400	4.1	4
ST	10	474'909	5.9 ●	10	ST	0	357'663	4.51	5
BE	7	637'674	8.0	8	BE	1	408'715	5.2	5
NW	40	4'096'112	51.2	51	NW	24	3'524'351	44.4	44
SN	3	649'807	8.1	8	SN	14	795'316	10.0 ●	14
HE	13	1'197'762	15.0	15	HE	8	1'131'496	14.3	14
TH	6	432'778	5.4 ●	6	TH	3	372'435	4.7	5
RP	5	822'074	10.3	10	RP	10	877'632	11.1	11
BY	1	1'806'548	22.6	23	BY	-	-	-	-
BW	4	1'754'834	21.9	22	BW	33	2'283'085	28.8 ●	33
SL	4	211'201	2.6 ●	4	SL	0	191'067	2.4	2
Sa. [Div.]	145	16'194'665	[80'000]	213	Sa. [Div.]	106	13'136'740	[79'300]	173

FDP	Dir.	Zweitst.	<i>Quotient</i>	<i>Sitze</i>	LINKE	Dir.	Zweitst.	<i>Quotient</i>	<i>Sitze</i>
SH	0	173'320	2.3	2	SH	0	78'755	1.0	1
MV	0	62'049	0.8	1	MV	0	234'702	3.0	3
HH	0	84'593	1.1	1	HH	0	59'463	0.8	1
NI	0	426'341	5.54	6	NI	0	205'200	2.7	3
HB	0	29'329	0.4	0	HB	0	30'570	0.4	0
BB	0	107'736	1.4	1	BB	0	416'359	5.4	5
ST	0	117'155	1.52	2	ST	0	385'422	5.0	5
BE	0	152'157	2.0	2	BE	3	303'630	3.9	4
NW	0	1'024'924	13.3	13	NW	0	529'967	6.9	7
SN	0	269'623	3.502	4	SN	0	603'824	7.8	8
HE	0	392'123	5.1	5	HE	0	178'913	2.3	2
TH	0	115'009	1.49	1	TH	0	378'340	4.9	5
RP	0	278'945	3.6	4	RP	0	132'154	1.7	2
BY	0	673'817	8.8	9	BY	0	244'701	3.2	3
BW	0	693'835	9.0	9	BW	0	219'105	2.8	3
SL	0	47'188	0.6	1	SL	0	117'089	1.52	2
Sa. [Div.]	0	4'648'144	[77'000]	61	Sa. [Div.]	3	4'118'194	[77'000]	54

GRÜNE	Dir.	Zweitst.	<i>Quotient</i>	<i>Sitze</i>	<i>Abkürzungen</i>	
SH	0	144'712	1.9	2	SH	Schleswig-Holstein
MV	0	39'379	0.53	1	MV	Mecklenburg-Vorpommern
HH	0	140'751	1.9	2	HH	Hamburg
NI	0	354'853	4.7	5	NI	Niedersachsen
HB	0	51'600	0.7	1	HB	Bremen
BB	0	80'253	1.1	1	BB	Brandenburg
ST	0	59'146	0.8	1	ST	Sachsen-Anhalt
BE	1	254'546	3.4	3	BE	Berlin
NW	0	782'551	10.4	10	NW	Nordrhein-Westfalen
SN	0	126'850	1.7	2	SN	Sachsen
HE	0	340'288	4.54	5	HE	Hessen
TH	0	69'976	0.9	1	TH	Thüringen
RP	0	172'900	2.3	2	RP	Rheinland-Pfalz
BY	0	559'941	7.47	7	BY	Bayern
BW	0	623'091	8.3	8	BW	Baden-Württemberg
SL	0	37'489	0.4999	0	SL	Saarland
Sa. [Div.]	1	3'838'326	[75'000]	51	Sa.: Summe; Div.: Parteidivisor	

Die Oberzuteilung ist an der bundesweiten Zahl der Direktmandate (Dir.) orientiert, die für Parteien mit zwei oder mehr Landeslisten um zehn Prozent erhöht ist. Diese Mindestsitze werden 2005 schon bei Gesamtsitzzahl 598 vom Divisorverfahren mit Standardrundung (*Sainte-Laguë/Schepers*) getragen. Die Unterteilungen benutzen die direktmandatsbedingte Verfahrensvariante (Augsburger Zuteilungsverfahren), bei der die Zahl der Direktmandate (Dir.) zum Zuge kommt, wenn sie den standardgerundeten Zweitstimmenquotienten übertrifft (●). Ansonsten entfällt rund ein Sitz auf je so viele Stimmen, wie der jeweilige Parteidivisor angibt.

Schaubild 2: Direktmandatsorientierte Proporzanpassung, Wahl zum 17. Deutschen Bundestag am 27. Sep. 2009

17. WP 2009	mindestens Dir. +10%	zuteilungsber. Zweitstimmen	Anfangszuteilung <i>Quotient</i>	Sitze	Zwischenrechnung <i>Quotient</i>	Sitze	Proporzanpassung <i>Quotient</i>	Sitze
CDU	173+17=190	11'828'277	173.4	173 ●	189.4	189 ●	189.6	190
SPD	64+ 6= 70	9'990'488	146.497	146	160.0	160	160.1	160
FDP	0+ 0= 0	6'316'080	92.6	93	101.1	101	101.2	101
LINKE	16+ 2= 18	5'155'933	75.6	76	82.55	83	82.6	83
GRÜNE	1+ 0= 1	4'643'272	68.1	68	74.3	74	74.4	74
CSU	45 = 45	2'830'238	41.502	42 ●	45.3	45	45.4	45
Sa. [Bundesdivisor]	299	40'764'288	[68'196]	598	[62'460]	652	[62'400]	653

CDU	Dir.	Zweitst.	<i>Quotient</i>	Sitze
SH	9	518'457	7.2 ●	9
MV	6	287'481	4.0 ●	6
HH	3	246'667	3.4	3
NI	16	1'471'530	20.52	21
HB	0	80'964	1.1	1
BB	1	327'454	4.6	5
ST	4	362'311	5.1	5
BE	5	393'180	5.48	5
NW	37	3'111'478	43.4	43
SN	16	800'898	11.2 ●	16
HE	15	1'022'822	14.3 ●	15
TH	7	383'778	5.4 ●	7
RP	13	767'487	10.7 ●	13
BY	–	–	–	–
BW	37	1'874'481	26.1 ●	37
SL	4	179'289	2.501 ●	4
Sa. [Div.]	173	11'828'277	[71'700]	190

SPD	Dir.	Zweitst.	<i>Quotient</i>	Sitze
SH	2	430'739	6.9	7
MV	0	143'607	2.3	2
HH	3	242'942	3.9	4
NI	14	1'297'940	20.9	21
HB	2	102'419	1.7	2
BB	5	348'216	5.6	6
ST	0	202'850	3.3	3
BE	2	348'082	5.6	6
NW	27	2'678'956	43.2	43
SN	0	328'753	5.3	5
HE	6	812'721	13.1	13
TH	0	216'593	3.49	3
RP	2	520'990	8.4	8
BY	0	1'120'018	18.1	18
BW	1	1'051'198	17.0	17
SL	0	144'464	2.3	2
Sa. [Div.]	64	9'990'488	[62'000]	160

FDP	Dir.	Zweitst.	<i>Quotient</i>	Sitze
SH	0	261'767	4.2	4
MV	0	85'203	1.4	1
HH	0	117'143	1.9	2
NI	0	588'401	9.49	9
HB	0	35'968	0.6	1
BB	0	129'642	2.1	2
ST	0	124'247	2.0	2
BE	0	198'516	3.2	3
NW	0	1'394'554	22.49	22
SN	0	299'135	4.8	5
HE	0	527'432	8.51	9
TH	0	120'635	1.9	2
RP	0	364'673	5.9	6
BY	0	976'379	15.7	16
BW	0	1'022'958	16.499	16
SL	0	69'427	1.1	1
Sa. [Div.]	0	6'316'080	[62'000]	101

LINKE	Dir.	Zweitst.	<i>Quotient</i>	Sitze
SH	0	127'203	2.1	2
MV	1	251'536	4.1	4
HH	0	99'096	1.6	2
NI	0	380'373	6.1	6
HB	0	48'369	0.8	1
BB	4	395'566	6.4	6
ST	5	389'456	6.3	6
BE	4	348'661	5.6	6
NW	0	789'814	12.7	13
SN	0	551'461	8.9	9
HE	0	271'455	4.4	4
TH	2	354'875	5.7	6
RP	0	205'180	3.3	3
BY	0	429'371	6.9	7
BW	0	389'637	6.3	6
SL	0	123'880	2.0	2
Sa. [Div.]	16	5'155'933	[62'000]	83

GRÜNE	Dir.	Zweitst.	<i>Quotient</i>	Sitze
SH	0	203'782	3.3	3
MV	0	47'841	0.8	1
HH	0	138'454	2.2	2
NI	0	475'742	7.7	8
HB	0	52'283	0.8	1
BB	0	84'567	1.4	1
ST	0	61'734	1.0	1
BE	1	299'535	4.8	5
NW	0	945'831	15.3	15
SN	0	151'283	2.4	2
HE	0	381'948	6.2	6
TH	0	73'838	1.2	1
RP	0	211'971	3.4	3
BY	0	719'265	11.6	12
BW	0	755'648	12.2	12
SL	0	39'550	0.6	1
Sa. [Div.]	1	4'643'272	[62'000]	74

Abkürzungen	
SH	Schleswig-Holstein
MV	Mecklenburg-Vorpommern
HH	Hamburg
NI	Niedersachsen
HB	Bremen
BB	Brandenburg
ST	Sachsen-Anhalt
BE	Berlin
NW	Nordrhein-Westfalen
SN	Sachsen
HE	Hessen
TH	Thüringen
RP	Rheinland-Pfalz
BY	Bayern
BW	Baden-Württemberg
SL	Saarland
Sa.: Summe; Div.: Parteidivisor	

Die Oberzuteilung ist an der bundesweiten Zahl der Direktmandate (Dir.) orientiert, die für Parteien mit mehreren Landeslisten um zehn Prozent erhöht ist. Die Gesamtsitzzahl 2009 wird von 598 über 652 auf 653 angepasst, bis das Divisorverfahren mit Standardrundung (*Sainte-Laguë/Schepers*) die Mindestsitze trägt. Die Untertzuteilungen benutzen die direktmandatsbedingte Verfahrensvariante (Augsburger Zuteilungsverfahren), bei der die Zahl der Direktmandate (Dir.) zum Zuge kommt, wenn sie den standardgerundeten Zweitstimmenquotienten übertrifft (●). Ansonsten entfällt rund ein Sitz auf je so viele Stimmen, wie der jeweilige Parteidivisor angibt.

Anhang

		SH	MV	HH	NI	HB	BB	ST	BE	NW	SN	HE	TH	RP	BY	BW	SL
<i>Ist-Zustand 2009 – erfolgswertoptimale Zuteilung</i>																	
17WP2009CDU	12/194		1		-3			-1		-6	3	-2	1			6	1
<i>direktmandatsorientierte Proporzanpassung – erfolgswertoptimale Zuteilung</i>																	
17WP2009CDU	15/190	1	1	-1	-3			-1	-1	-7	3	-2	1	1		7	1
16WP2005SPD	9/213	-1		1	-1		3	4		-3		-1		-1	-1	-1	1
16WP2005CDU	7/173			-1	-1					-2	4	-1		-1		3	-1
15WP2002SPD	4/247			1				2		-1	-1		1		-1	-1	
15WP2002CDU	2/189						-1	-1			2						
14WP1998SPD	13/285		2	1	-2		3	4		-4	-1	-1	3	-1	-2	-2	
13WP1994SPD	3/248						3		-1	-1		-1					
13WP1994CDU	13/232	-1	2		-3		-1	2	-1	-4	3	-1	4	-1		2	-1
12WP1990CDU	6/262		2	-1	-1			3		-1		-1	1	-1		-1	
11WP1987CDU	1/173									-1						1	
<i>frühere Wahlen</i>																	
04WP1961CDU	4/187	4								-2		-1				-1	
03WP1957CDU	3/211	3			-1					-1						-1	

Lesebeispiel (erste Zeile) für die 17. Wahlperiode 2009, CDU-Unterzuteilung: Die direktmandatsorientierte Proporzanpassung unterscheidet sich von der – erfolgsoptimalen – Zuteilung des Divisorverfahrens mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) durch 12 Transfers unter den 194 Sitzen: MV bekommt einen Sitz zu viel (1), NI drei zu wenig (-3), usw.

Bei den Wahlen 2005 und früher fällt die Transferzahl zusammen mit der Anzahl der Überhangmandate, die gemäß BWG 2008 mittels des Divisorverfahrens mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) angefallen wäre. Die Unterschiede zu den tatsächlichen Anzahlen der Überhangmandate (hier nicht aufgelistet) erklären sich allein aus der Anwendung anderer Zuteilungsverfahren, nämlich des Quotenverfahrens mit Ausgleich nach größten Resten (Hare/Niemeyer) und des Divisorverfahrens mit Abrundung (D'Hondt/Hagenbach-Bischoff).